

BAB II

KERANGKA TEORI

A. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum menurut Bronislaw Malinowski meliputi tiga masalah, yaitu :

1. Dalam masyarakat modern, tata tertib kemasyarakatan dijaga antara lain oleh suatu sistem pengendalian sosial yang bersifat memaksa, yaitu hukum, untuk melaksanakannya hukum didukung oleh suatu sistem alat-alat kekuasaan (kepolisian, pengadilan dan sebagainya) yang diorganisasi oleh suatu negara.
2. Dalam masyarakat primitif alat-alat kekuasaan serupa itu kadang-kadang tidak ada.
3. Dengan demikian apakah dalam masyarakat primitif tidak ada hukum.⁴

Bronislaw Malinowski menganalisis efektivitas hukum dalam masyarakat dapat dibedakan menjadi dua, yaitu masyarakat modern dan masyarakat primitif. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar secara luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih. Di dalam masyarakat modern hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang itu ditegakkan oleh kepolisian, pengadilan dan sebagainya, sedangkan masyarakat primitif merupakan

⁴ Koentjaraningrat dalam H. Halim HS, Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2014. Hal. 305.

masyarakat yang mempunyai sistem ekonomi yang sederhana dan dalam masyarakat primitif tidak mengenal alat-alat kekuasaan.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.⁵ Mengenai tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh Peraturan Perundang-Undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai. Ukuran efektif atau tidaknya suatu Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

⁵ Soerjono Soekanto. *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*. Bandung. CV. Ramadja Karya. 1988. Hal. 80.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.⁶

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan erat karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan menjadi tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparat penegak hukum baik hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.⁷

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.

⁶ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. 2008. Hal. 8.

⁷ Romli Atmasasmita. *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*. Bandung. Mandar Maju. 2001. Hal. 55.

2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.⁸

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.⁹

⁸ Soerjono Soekanto. *Penegakan Hukum*. Bandung. Bina Cipta. 1983. Hal. 80.

Sedangkan pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana. Prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
4. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.¹⁰

Ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.

⁹ *Ibid.* Hal. 82.

¹⁰ *Loc. cit.*

2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.
3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen diatas tersebut memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara *internal* muncul. *Internalisasi* faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi *internal* maupun *eksternal*.

Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif sedangkan dorongan yang bersifat negatif dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya. Dorongan yang sifatnya *eksternal* karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran umum keharusan warga masyarakat untuk tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau *punishment* yang menimbulkan rasa takut atau tidak nyaman

sehingga lebih memilih taat hukum dari pada melakukan pelanggaran. Motivasi ini biasanya bersifat sementara atau hanya temporer.

Kompleksitas berlakunya hukum dibedakan atas tiga hal, yaitu berlakunya secara filosofis, yuridis, dan sosiologis. Bagi studi hukum dalam masyarakat maka yang penting adalah hal berlakunya hukum secara sosiologis yang intinya adalah efektivitas hukum. Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum. Secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*), atau dengan perkataan lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara *law in book* dan *law in action*.¹¹

Realitas hukum menyangkut perilaku dan apabila hukum itu dinyatakan berlaku, berarti menemukan perilaku hukum yaitu perilaku yang sesuai dengan ideal hukum, dengan demikian apabila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan ideal hukum yaitu tidak sesuai dengan rumusan yang ada pada Undang-Undang atau keputusan hakim (*case law*) dapat berarti bahwa diketemukan keadaan dimana ideal hukum tidak berlaku. Hal tersebut juga mengingatkan bahwa perilaku hukum itu terbentuk karena faktor motif dan gagasan, maka tentu saja

¹¹ Satjipto Rahardjo. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti Hal. 11.

bila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan hukum berarti ada faktor penghalang atau ada kendala bagi terwujudnya perilaku sesuai dengan hukum.

Masyarakat dan ketertiban merupakan dua hal yang berhubungan sangat erat, bahkan bisa juga dikatakan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Ketertiban dalam masyarakat diciptakan bersama-sama oleh berbagai lembaga secara bersama-sama seperti hukum dan tradisi. Oleh karena itu dalam masyarakat juga dijumpai berbagai macam norma yang masing-masing memberikan sahamnya dalam menciptakan ketertiban itu. Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini didukung oleh adanya suatu tatanan. Karena adanya tatanan inilah kehidupan menjadi tertib. Suatu tatanan yang ada dalam masyarakat sesungguhnya terdiri dari suatu kompleks tatanan, yaitu terdiri dari sub-sub tatanan yang berupa kebiasaan, hukum dan kesusilaan, dengan demikian ketertiban yang terdapat dalam masyarakat itu senantiasa terdiri dari ketiga tatanan tersebut. Keadaan yang demikian ini memberikan pengaruhnya tersendiri terhadap masalah efektivitas tatanan dalam masyarakat.

Efektivitas ini bisa dilihat dari segi peraturan hukum, sehingga ukuran-ukuran untuk menilai tingkah laku dan hubungan-hubungan antara orang-orang didasarkan pada hukum atau tatanan hukum. Bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh kekuatan atau faktor-faktor sosial dan personal. Faktor sosial dan personal tidak hanya berpengaruh terhadap rakyat sebagai sasaran yang diatur oleh hukum, melainkan juga terhadap lembaga-lembaga hukum. Akhir dari pekerjaan tatanan dalam masyarakat tidak bisa hanya dimonopoli oleh

hukum. Tingkah laku masyarakat tidak hanya ditentukan oleh hukum, melainkan juga oleh kekuatan sosial dan personal lainnya.¹²

B. Teori tentang Penataan Kota

1. Teori Elemen Kota menurut Roger Trancik

a. Figure Ground Theory

Teori-teori *figure ground* dipahami dari tata Kota sebagai hubungan tekstual antara bentuk yang dibangun (*Building Mass*) dan ruang terbuka (*Open Space*). Analisis *figure ground* adalah alat yang sangat baik untuk mengidentifikasi sebuah tekstur dan pola-pola sebuah tata ruang perkotaan (*Urban Fabric*), serta mengidentifikasi masalah keteraturan massa atau ruang perkotaan.

Pola sebuah tempat adalah Kemampuan untuk menentukan pola-pola dapat membantu menangani masalah mengenai ketepatan (*Constancy*) dan perubahan (*Change*) dalam perancangan Kota serta membantu menentukan pedoman-pedoman dasar untuk menentukan sebuah perancangan lingkungan kota yang konkret sesuai tekstur konteksnya. Fungsi pengaturan bertujuan untuk memahami lingkungan binaan, seseorang harus pula memahami bagaimanakah pikiran manusia bekerja karena pikiran manusia menentukan suatu tatanan dunia. Dalam pikiran tradisional, dunia alam adalah kacau dan tidak tertib, contohnya daerah hutan. Artinya, manusia selalu cenderung untuk menggolongkan, mengatur, dan menghasilkan

¹² *Ibid.* Hal. 11.

bagan-bagan *kognitif* (berdasarkan pengalaman, pengetahuan, kesadaran mengenai hal-hal dan hubungannya). Pemukiman-pemukiman, bangunann-bangunan, dan pertamanan yang luas adalah hasil dari aktivitas semacam itu. Sedangkan sistem pengaturan merupakan suatu lingkungan binaan, tidak dapat dirasakan tanpa adanya satu bagan *kognitif* yang mendasarinya. Beberapa pola pengarah yakni pola lama dan pola baru harus ada, sehingga suatu bentuk dapat dimunculkan. Bentuk-bentuk tersebut selalu menggambarkan suatu kesesuaian antara organisasi ruang fisik dan organisasi ruang sosial. Pemakaian analisis *figure ground* sangat berguna dalam pembahasan pola-pola tekstural itu. Pola tekstur sebuah tempat sangat penting didalam perancangan Kota, dan secara teknis sering disebut sebagai landasan pengumpulan informasi untuk analisis selanjutnya. Pola-pola tekstur perkotaan dapat sangat berbeda, karena perbedaan tekstur pola-pola tersebut mengungkapkan perbedaan rupa kehidupan dan kegiatan masyarakat perkotaan secara arsitektural. Artinya, dengan menganalisis pola-pola tekstur perkotaan dan menemukan perbedaan data pada pola tersebut, akan didapatkan informasi yang menunjukan ciri khas tatanan kawasan itu dan lingkungannya. Namun dalam kenyataannya, yang sering terjadi ketika menganalisis suatu kawasan perkotaan adaah kurang jelasnya pola di tempat tersebut.

Oleh karena itu, di dalam Kota pola-pola kawasan secara tekstural yang mengekspresikan rupa kehidupan dan kegiatan perkotaan secara arsitektural dapat diklasifikasikan dalam tiga kelompok sebagai berikut:

1. Susunan kawasan bersifat *homogen* yang jelas, di mana ada hanya satupola penataan.
2. Susunan kawasan yang bersifat *heterogen*, di mana (dua atau lebih) pola berbenturan.
3. Susunan kawasan yang bersifat menyebar dengan kecenderungan kacau.¹³

Di dalam tingkat Kota *figure ground* dapat dilihat dengan dua skala, yaitu skala makro besar dan skala makro kecil.

1. Skala makro besar, *Figure Ground* memperhatikan Kota keseluruhannya. Artinya, sebuah kawasan Kota yang kecil dalam skala ini menjadi tidak terlalu penting, karena gambar *figure ground* secara makro besar berfokus pada ciri khas tekstur dan masalah tekstur sebuah Kota secara keseluruhannya.¹⁴
2. Skala makro kecil, Biasanya yang diperhatikan adalah sebuah *figure ground* Kota dengan fokus pada satu kawasan saja. Artinya, pada skala ini Kota secara keseluruhan tidak terlalu penting, karena gambar *figure ground* secara makro kecil berfokus pada ciri khas tekstur dan masalah tekstur sebuah kawasan secara mendalam.¹⁵

b. *Linkage Theory*

Pada teori ini perhatian lebih banyak diberikan pada pola kawasan perkotaan serta bagaimanakah keteraturan massa dan ruangnya secara

¹³ Markus Zahnd.1999. *Perancangan Kota Secara Terpadu*. Hal. 79.

¹⁴ *Ibid.* Hal 80.

¹⁵ *Ibid.* Hal 81.

tekstural (tata ruang perkotaan). Namun demikian, perlu dilihat keterbatasan kelompok teori *figure ground* karena, disamping memiliki kelebihan, pendekatannya sering mengarah ke gagasan-gagasan ruang perkotaan yang bersifat dua dimensi saja dan perhatiannya terhadap ruang perkotaan terlalu statis. Artinya, dinamika hubungan secara arsitektural antara berbagai kawasan Kota belum diperhatikan dengan baik. Oleh sebab itulah, perlu diperhatikan suatu kelompok teori perkotaan lain yang membahas hubungan sebuah tempat dengan yang lain dari berbagai aspek sebagai suatu generator perkotaan.¹⁶ Kelompok teori itu disebut dengan istilah *linkage* (perubungan) yang memperhatikan dan menegaskan hubungan-hubungan dan gerakan-gerakan (dinamika) sebuah tata ruang perkotaan (*Urban Fabric*).

Sebuah *linkage* perkotaan dapat diamati dengan cara dan pendekatan yang berbeda. Dalam *linkage* yang *visual* dua atau lebih *fragmen* Kota dihubungkan menjadi satu kesatuan yang secara visual, mampu menyatukan daerah Kota dalam berbagai skala.¹⁷

Linkage visual memiliki lima elemen, dimana lima elemen tersebut memiliki ciri khas suasana tertentu yang mampu menghasilkan hubungan secara visual, terdiri dari :

1. Garis menghubungkan secara langsung dua tempat dengan massa (bangunan atau pohon).

¹⁶ Markus Zahnd. 1999. *Perancangan Kota Secara Terpadu*. Hal. 107.

¹⁷ Markus Zahnd. 1999. *Perancangan Kota Secara Terpadu*. Hal. 108.

2. Koridor dibentuk oleh dua deretan massa (bangunan atau pohon) yang membentuk ruang.
3. Sisi menghubungkan dua kawasan dengan satu massa. Mirip dengan elemen garis namun sisi bersifat tidak langsung.
4. Sumbu mirip dengan elemen koridor, namun dalam menghubungkan dua daerah lebih mengutamakan salah satu daerah saja.
5. Irama menghubungkan dua tempat dengan variasi massa dan ruang.

Linkage yang struktural adalah menggabungkan dua atau lebih bentuk struktur Kota menjadi satu kesatuan tatanan. Menyatukan kawasan-kawasan Kota melalui bentuk jaringan struktural yang lebih dikenal garis, sisi, irama, koridor, sumbu dengan sistem kolase (*collage*). Tidak setiap kawasan memiliki arti struktural yang sama dalam kota, sehingga cara menghubungkannya secara hirarkis juga dapat berbeda.¹⁸ Fungsi *linkage* struktural di dalam kota adalah sebagai stabilisator dan koordinator didalam lingkungannya, karena setiap kolase perlu diberikan stabilitas tertentu serta distabilkan lingkungannya dengan suatu struktur, bentuk, wujud, atau fungsi yang memberikan susunan tertentu didalam prioritas penataan kawasan.

Ada tiga elemen *linkage* struktural yang mencapai hubungan secara arsitektural, yaitu :

1. Tambahan, melanjutkan pola pembangunan yang sudah ada sebelumnya.
2. Sambungan, memperkenalkan pola baru pada lingkungan kawasan.

¹⁸ Markus Zahnd. 1999. *Perancangan Kota Secara Terpadu*. Hal. 116.

3. Tembusan, terdapat dua atau lebih pola yang sudah ada di sekitarnya dan akan disatukan sebagai pola-pola yang sekaligus menembus didalam suatu kawasan.

Sedangkan teori *linkage* memperhatikan susunan dari hubungan bagian-bagian kota satu dengan lainnya. Dalam teori *linkage*, sirkulasi merupakan penekanan pada hubungan pergerakan yang merupakan kontribusi yang sangat penting. *Linkage* memperhatikan dan mempertegaskan hubungan-hubungan dan pergerakan-pergerakan (dinamika) sebuah tata ruang perkotaan (*urban fabric*).¹⁹

Teori ini menjadi tiga tipe *linkage urban space* yaitu :

1. *Compositional form*, bentuk ini tercipta dari bangunan yang berdiri sendiri secara dua dimensi. Dalam tipe ini hubungan ruang jelas walaupun tidak secara langsung.
2. *Mega form*, susunan-susunan yang dihubungkan ke sebuah kerangka berbentuk garis lurus dan hirarkis.
3. *Group form*, bentuk ini berupa akumulasi tambahan struktur pada sepanjang ruang terbuka. Kota-kota tua dan bersejarah serta daerah pedesaan menerapkan pola ini.

Kota adalah sesuatu yang kompleks dan rumit, maka perkembangan Kota sering mempunyai kecenderungan membuat orang merasa tersesat dalam gerakan di daerah kota yang belum mereka kenal. Hal itu sering

¹⁹ Markus Zahnd. 1999. *Perancangan Kota Secara Terpadu*. Hal. 126.

terjadi di daerah yang tidak mempunyai *linkage*. Setiap Kota memiliki banyak *fragmen* Kota, yaitu kawasan-kawasan kota yang berfungsi sebagai beberapa bagian tersendiri dalam kota. Walaupun identitas serta bentuk massa dan ruang *fragmen-fragmen* itu bisa tampak sangat jelas, orang masih sering bingung saat bergerak di dalam satu daerah yang belum cukup mereka kenal. Kota-kota seperti New York atau Mexico City dan juga Kota-kota di Asia telah menggambarkan masalah tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah kuantitas dan kualitas masing-masing bagian (*fragmen*) di Kota tersebut belum memenuhi kemampuan untuk menjelaskan sebagai bagian dalam keseluruhan Kota. Oleh karena itu, diperlukan elemen-elemen penghubung, yaitu elemen-elemen *linkage* dari satu kawasan ke kawasan lain yang membantu orang untuk mengerti *fragmen-fragmen* Kota sebagai bagian dari suatu keseluruhan yang lebih besar.

c. *Place Theory*

Dalam teori ini, dipahami dari segi seberapa besar tempat-tempat perkotaan yang terbuka terhadap sejarah, budaya, dan sosialisasinya serta lebih kepada arti dan makna sebuah tempat. Analisa *place* adalah alat yang baik untuk memberi pengertian mengenai ruang Kota melalui tanda kehidupan perkotaannya dan memberi pengertian mengenai ruang kota secara kontekstual.

Kelemahan analisa *place* muncul dari segi perhatiannya yang hanya difokuskan pada suatu tempat perkotaan saja. Sebuah ruang (*space*) akan ada jika dibatasi dengan sebuah *void* dan sebuah *space* menjadi sebuah

tempat (*place*) kalau mempunyai arti dari lingkungan yang berasal dari budaya daerahnya.²⁰

2. Pengertian Kota

Kota merupakan sebuah sistem yaitu sistem terbuka, baik secara fisik maupun social ekonomi, bersifat tidak statis dan dinamis atau bersifat sementara. Dalam perkembangannya, Kota sukar untuk dikontrol dan sewaktu-waktu dapat menjadi tidak beraturan. Kota merupakan suatu wilayah berkembangnya kegiatan sosial, budaya dan ekonomi perkotaan yang tidak berstatus sebagai Kota administratif atau kotamadya. Aktivitas dan perkembangan Kota mempunyai pengaruh terhadap lingkungan fisik.²¹

Pengertian kota adalah:

1. Suatu area dimana terdapat atau menjadi pemusatan penduduk dengan kegiatannya dan merupakan tempat konsentrasi penduduk dan pusat aktivitas perekonomian (seperti industri, perdagangan dan jasa)
2. Kota merupakan sebuah sistem, baik secara fisik maupun sosial ekonomi, bersifat tidak statis yang sewaktu-waktu dapat menjadi tidak beraturan dan susah dikontrol.
3. Mempunyai pengaruh terhadap lingkungan fisik seperti iklim dan sejauh mana pengaruh itu sangat tergantung kepada perencanaannya.²²

²⁰ Teori roger trancik, <http://www.arsadvent.wordpress.com/teori-roger-trancik>. Di akses tanggal 8 April 2017 pukul 18.33 WIB.

²¹ Prof. Dr. Ir. Zoefrains Djamal Irwan, M.Si. 2004. *Tantangan Lingkungan & Lansekap Kota*. Hal. 31.

²² *Ibid*. Hal. 31.

Dari berbagai macam sudut pandang para ahli, aspek utama yang digunakan untuk menjelaskan pengertian Kota antara lain adalah dari aspek *morfologi*, jumlah penduduk, hukum, ekonomi, dan sosial. Banyak kriteria yang digunakan untuk sebuah Kota sehingga definisi Kota berbeda di setiap negara.

Ada beberapa kriteria secara lebih spesifik untuk merumuskan kota antara lain :

1. Ukuran dan jumlah penduduknya yang besar terhadap massa dan tempat.
2. Bersifat permanen.
3. Kepadatan minimum terhadap massa dan tempat.
4. Struktur dan tata ruang perkotaan seperti yang ditunjukkan oleh jalur jalan dan ruang-ruang perkotaan yang nyata.
5. Tempat dimana masyarakat tinggal dan bekerja.
6. Fungsi Kota minimum yang diperinci, yang meliputi sebuah pasar, sebuah pusat administratif dan pemerintahan, sebuah pusat militer, sebuah pusat keagamaan, atau sebuah pusat aktivitas intelektual bersama dengan kelembagaan yang sama.
7. *Heterogenitas* dan perbedaan yang bersifat hirarkis pada masyarakat.
8. Pusat ekonomi perkotaan yang menghubungkan sebuah daerah pertanian di tepi kota dan memproses bahan mentah untuk pemasaran yang lebih luas.
9. Pusat pelayanan bagi daerah-daerah lingkungan setempat.

10. Pusat penyebaran, memiliki suatu *falsafah* hidup perkotaan pada massa dan tempat itu.²³

3. Perkembangan Kota di Indonesia

Perkembangan Kota secara umum sangat dipengaruhi oleh situasi dan kondisi *internal* yang menjadi unsur terpenting dalam perencanaan kotasecara *komprehensif*. Unsur eksternal yang menonjol juga dapat mempengaruhi perkembangan Kota.

Faktor *internal* yang mempengaruhi perkembangan Kota adalah:

1. Keadaan geografis yang mempengaruhi fungsi dan bentuk fisik Kota.

Kota yang berfungsi sebagai simpul distribusi, misalya perlu terletak di simpul jalur transportasi, di pertemuan jalur transportasi regional atau dekat pelabuhan laut. Kota pantai, misal iya akan cenderung berbentuk setengah lingkaran, dengan pusat lingkaran adalah pelabuhan laut.

2. Tapak (*site*) merupakan faktor-faktor kedua yang mempengaruhi perkembangan suatu Kota. Salah satu yang dipertimbangkan dalam kondisi tapak adalah topografi. Kota yang berlokasi di dataran yang rata akan mudah berkembang ke semua arah, sedangkan yang berlokasi di pegunungan biasanya mempunyai kendala topografi. Kondisi tapak lainnya berkaitan dengan kondisi geologi. Daerah patahan geologis biasanya dihindari oleh perkembangan Kota.

²³ Jorge E. Hardoy. dalam. *Asal-Usul Kebudayaan Pemukiman*. Hal. 22.

3. Fungsi Kota juga merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan Kota-kota yang memiliki banyak fungsi, biasanya secara ekonomi akan lebih kuat dan akan berkembang lebih pesat dari pada Kota berfungsi tunggal, misalnya Kota pertambangan, Kota yang berfungsi sebagai pusat perdagangan, biasanya juga berkembang lebih pesat dari pada Kota berfungsi lainnya. Fungsi Kota yang dapat mencerminkan karakteristik struktur ruang suatu Kota, adalah Kota sebagai tempat kerja, Kota sebagai tempat tinggal, Kota sebagai pergerakan dan transportasi, Kota sebagai tempat investasi, dan Kota sebagai arena politik.
4. Sejarah dan kebudayaan juga mempengaruhi karakteristik fisik dan sifat masyarakat Kota. Kota yang sejarahnya direncanakan sebagai ibu Kota kerajaanan berbeda dengan perkembangan Kota yang sejak awalnya tumbuh secara organisasi. Kepercayaan dan kultur masyarakat juga mempengaruhi daya perkembangan kota dimana terdapat tempat-tempat tertentu yang karena kepercayaan dihindari untuk perkembangan tertentu.
5. Unsur-unsur umum, misalnya jaringan jalan, penyediaan air bersih berkaitan dengan kebutuhan masyarakat luas, ketersediaan unsur-unsur umum akan menarik Kota ke arah tertentu.²⁴

²⁴ Branch. 1995. Dikutip Feri Ema Kurniawati. *Perkembangan Struktur Ruang Kota*. 2007.

Secara teoritis dikenal istilah teknis cara perkembangan dasar di dalam Kota, yaitu perkembangan *horizontal*, cara perkembangannya mengarah ke luar. Artinya, daerah bertambah, sedangkan ketinggian dan kuantitas lahan terbangun (*coverage*) tetap sama. Perkembangan dengan cara ini sering terjadi dipinggir Kota, dimana lahan masih lebih murah dan dekat jalan raya yang mengarah ke Kota (dimana banyak keramaian). Lain halnya dengan perkembangan *vertikal*, cara perkembangannya mengarah ke atas. Artinya, daerah pembangunan dan kuantitas lahan terbangun tetap sama, sedangkan ketinggian bangunan-bangunan bertambah. Perkembangan dengan cara ini sering terjadi di pusat Kota (dimana harga lahan mahal) dan pusat-pusat perdagangan yang memiliki potensi ekonomi. Sedangkan perkembangan *interstisial* cara perkembangannya bergerak ke dalam. Artinya, daerah dan ketinggian bangunan rata-rata tetap sama, tetapi kuantitas lahan terbangun (*coverage*) bertambah. Perkembangan dengan cara ini sering terjadi di pusat Kota dan antara pusat kota dan pinggir Kota yang kawasannya sudah dibatasi dan hanya dapat dipadatkan. Perkembangan Kota ini dengan sendirinya membentuk pola kawasan tertentu juga membentuk kawasan tersebut menjadi citra sendiri.²⁵ Seperti misalnya pada kawasan perdagangan atau pertokoan yang biasanya didiami

²⁵ Markus Zahnd. 2006. *Perancangan Kota Secara Terpadu*. Hal.25.

oleh keturunan China atau India. Biasanya mereka bertempat tinggal dilantai ke dua, lantai pertama digunakan sebagai tempat berjualan. Secara keseluruhan pusat pertokoan ini memanjang memagari jalan raya. Dibanding dengan daerah tinggal orang pribumi, pusat pertokoan ini lebih teratur dan menikmati sarana lalu lintas yang baik dan fasilitas listrik, air ledeng dan sambungan telepon. Namun dibanding dengan pemukiman orang Eropa, daerah pertokoan ini sangat sempit dan tidak mempunyai halaman. Ini kelihatan bahwa pola Kota di Indonesia dari semula telah berkembang tidak seimbang dan tidak mempunyai pola yang tunggal, tetapi disesuaikan dengan pola pembagian kedudukan warga negara pada waktu itu.

4. Identitas Kota

Kota sebagai suatu lingkungan fisik memiliki berbagai aspek yang dapat mengangkat, mengembangkan dan mencirikan Kota itu sendiri, seperti nilai historis dan aspek-aspek yang bersifat faktual lainnya yang membuahkan suatu identitas bagi kota. Identitas Kota memang harus merupakan sesuatu yang spesifik, yang dapat membedakan satu Kota dengan Kota lainnya. Dalam hal ini masing-masing lingkungan atau Kota tentu memiliki identitas, sesuatu yang melahirkan karakter (ciri khas) yang membedakan dengan Kota lainnya. Suatu Kota seharusnya memiliki sesuatu

yang khas dan orisinal yang nantinya akan membentuk identitas Kotanya. Hal ini tentu akan menjadikan *pulse* (kemenarikan) bagi kotanya.²⁶

Dari definisi ini, dapat dikatakan bahwa identitas adalah suatu kondisi saat seseorang mampu mengenali atau memanggil kembali (ingatan) suatu tempat yang memiliki perbedaan dengan tempat lain karena memiliki karakter dan keunikan. Identitas adalah hal mendasar yang sangat penting. Hal ini dikarenakan identitas adalah sesuatu yang digunakan untuk mengenali, membedakan suatu tempat dengan tempat lainnya.²⁷

Identitas Kota bisa berwujud fisik atau non-fisik, aktifitas sosial, nilai ekonomis, atau pengejawantahan politik. Seorang pengamat bisa menangkap berbagai bentuk identitas dari suatu Kota maupun kawasan, baik itu berwujud fisik maupun non-fisik. Kemampuan menangkap adanya identitas Kota tergantung dari latar belakang si pengamat, yang menurutnya lebih menarik dan mudah untuk diingat dan dijadikan ciri akan dijadikannya sebagai identitas kawasan tersebut. Bisa dikatakan tergantung dari kesukaan atau selera dan sudut pandang seorang pengamat terhadap informasi-informasi yang ingin diambarnya (benda-benda fisik atau hal lain yang bersifat non-fisik seperti sosial, ekonomi, budaya).

Kota bisa berkembang diikuti pertumbuhan populasi dan bentuk fisiknya. Tentu hal ini juga memiliki dampak pada identitas, karena identitas

²⁶ Suwarno Harjanto. 1989. *Identitas Fisik Binaan*. *Majalah Kota*. Artikel. *Identity is the extent to which a person can recognize or recall a place as being distinct from other places as having vivid, or unique, or at least a particular, character of its own*. Hal.14.

²⁷ Kevin Lynch. 1984. *Good City Form*. Hal. 131.

dapat berwujud bermacam-macam, tidak menutup kemungkinan bahwa perkembangan Kota bisa melahirkan identitas baru. Bisa saja suatu pembangunan sesuatu hal yang bersifat monumental akan membuat identitas baru suatu kawasan baik itu direncanakan untuk dijadikan identitas maupun tidak, bisa saja suatu perilaku sosial masyarakat yang baru dalam suatu kawasan membuat suatu budaya baru yang ditangkap masyarakat sebagai hal yang mencirikan atau memberikan identitas terhadap kawasan tersebut.

Identitas Kota yang berwujud fisik adalah segala sesuatu yang bersifat fisik yang biasa dijadikan pengidentifikasi kawasan tersebut. Identitas fisik yang mudah ditangkap oleh pengamat adalah suatu objek yang dijadikan acuan (*point of reference*) terhadap kawasannya. Bangunan yang bersifat besar, mudah dilihat dan monumental biasanya dijadikan pengamat sebagai acuan (*landmark*). Secara tidak langsung hal ini menjadikannya obyek yang mudah diingat yang mencirikan kawasannya. Tidak hanya itu, hal lain yang bersifat fisik lainnya seperti halte, jalan, funitur Kota, *pavement*, jembatan dan banyak hal lainnya juga bias menjadi identitas kota secara fisik.

Sedangkan identitas Kota yang bersifat non-fisik merupakan identitas Kota yang dibuat oleh perilaku warga kotanya. Identitas tersebut bisa merupakan faktor sosial, ekonomi dan budaya. Suatu aktifitas sosial yang berbeda dengan banyak kawasan pada umumnya akan memberikan identitas yang lebih mudah ditangkap oleh pengamat. Misalnya seperti aktifitas

perjudian di Kota Las Vegas dimana masyarakat pada umumnya melihat aktifitas tersebut sebagai sesuatu yang berbeda, melihat dan berasumsi perjudian identik dengan Kota Las Vegas dan sebaliknya. Selain itu juga ada faktor budaya seperti acara adat ngaben di daerah Bali yang masih dilakukan sampai sekarang, yang memberikan identitas bagi daerah Bali itu sendiri. Banyak orang mengatakan bahwa Bali juga daerah yang kental dengan unsure pariwisata yang ditandai dengan banyaknya wisatawan lokal maupun mancanegara yang datang. Kedua hal ini bukan hal yang salah dalam suatu identitas, karena keduanya merupakan suatu fakta yang bisa mengidentifikasikan daerah Bali. Sebagaimana dikatakan sebelumnya, hal yang lebih menonjol untuk menjadi suatu identitas bagi seorang pengamat tergantung dari sudut pandang dan seleranya dalam menangkap informasi-informasi yang paling menonjol di kawasan tersebut.

Identitas kota atau kawasan tidak harus merupakan suatu hal yang selalu sama. Sebab identitas kota juga bisa berubah sejalan dengan waktu. Tidak bisa dipungkiri, bahwa Kotamampu berkembang menjadi Kota yang lebih besar, Kota yang lebih baik maupun menjadi Kota yang lebih buruk. Hal ini memungkinkan pudarnya identitas yang melekat sebelumnya pada suatu Kota oleh sesuatu yang baru, yang lebih memiliki *attestation* yang lebih dibanding identitas sebelumnya. Misalnya identitas fisik suatu kawasan bisa berubah dengan adanya pembangunan-pembangunan yang bersifat fisik pada kawasan tersebut. Hal kecil seperti pemasangan reklame (papan iklan) akan berpengaruh sedikit banyak pada identitas Kota secara

fisik. Tapi tidak hanya identitas Kota yang bersifat fisik yang dapat berubah, identitas Kota yang dibentuk masyarakatnya pun dapat berubah, misalnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang masuk cukup memberikan pengaruh besar pada kehidupan ekonomi, sosial dan budaya masyarakat suatu Kota atau kawasan binaan.²⁸

C. Teori tentang Pedagang Kaki Lima (PKL)

1. Berdasarkan Teori-Teori Etika

Dalam teori *utilitarisme*, suatu perbuatan adalah baik jika membawa manfaat, tapi manfaat itu harus menyangkut bukan hanya untuk satu atau dua orang saja, melainkan masyarakat secara keseluruhan. Misalnya pengrusakan Pedagang Kaki Lima (PKL) akan menjadi *utilitarisme* ketika tidak ada kekerasan dalam prosesnya dan mendapatkan manfaat dari adanya pengrusakan tersebut dengan memindahkannya ke lokasi yang menguntungkan untuk mereka. Contoh pengrusakan Pedagang Kaki Lima (PKL) dengan teori *utilitarisme* adalah pengrusakan pedagang Keputran ke daerah Osowilangun, Surabaya.

Pengrusakan dalam teori *deontologi*, yang menjadi dasar baik buruknya perbuatan adalah kewajiban. Pengrusakan Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan salah satu upaya menata tata ruang wilayah Kota

²⁸ Suwarno Harjanto. 1989. Artikel. *Identitas Fisik Majalah Kota*. Hal. 12.

sebagaimana yang telah direncanakan sebelumnya. Oleh karena itu, ada aturan-aturan yang mengikat tentang tata ruang, seperti Undang-Undang Tata Ruang dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di setiap daerah. Inilah yang seringkali memicu terjadinya kekerasan dan kericuhan dalam penggusuran Pedagang Kaki Lima (PKL) yang berdasarkan suatu kewajiban terkait aturan-aturan tertentu.

Dalam teori hak, hak didasarkan atas martabat manusia dan martabat semua manusia itu sama. Penggusuran Pedagang Kaki Lima (PKL) di trotoar-trotoar dalam satu sisi merupakan upaya untuk memperoleh hak pejalan kaki untuk dapat berjalan di trotoar dengan nyaman. Namun, di sisi lain para Pedagang Kaki Lima (PKL) juga memiliki hak untuk berjualan demi memperoleh keuntungan. Dengan demikian, dalam teori hak ini setiap pihak selalu harus dihormati sebagai suatu tujuan sendiri dan tidak pernah boleh diperlakukan semata-mata sebagai saran demi tercapainya tujuan lain. Sedangkan dalam teori keutamaan, adalah teori yang memandang sikap atau akhlak seseorang. Keutamaan bisa didefinisikan disposisi watak yang diperoleh seseorang dan memungkinkan dia untuk bertingkah laku baik secara moral. Teori keutamaan memungkinkan untuk mengembangkan penilaian etis yang lebih positif. Penggusuran Pedagang Kaki Lima (PKL) akan menjadi suatu upaya yang positif ketika aspek etis dan moral lebih dikedepankan. Hal ini terjadi ketika upaya penggusuran Pedagang Kaki Lima (PKL) di Solo yang tertib dan aman karena pemerintah setempat mengedepankan aspek nilai budaya dan norma-norma yang tumbuh di Solo.

Adanya penggusuran Pedagang Kaki Lima (PKL) di Indonesia bisa saja menjadi dilema etika yang sulit untuk diselesaikan. Oleh karena itu, perlu adanya pertimbangan-pertimbangan pemerintah yang didasarkan pada teori-teori etika yang ada. Yang paling penting adalah dengan adanya penggusuran Pedagang Kaki Lima (PKL) tersebut, hak-hak setiap orang yang terlibat di dalamnya tidak terenggut dan mengutamakan nilai etis yang dimiliki bangsa Indonesia sehingga tidak menimbulkan kekerasan yang tidak diinginkan.

2. Sejarah Pedagang Kaki Lima (PKL) di Indonesia

Di Kota-kota besar mulanya Pedagang Kaki Lima (PKL) sangatlah tertib. Mereka menggelar dagangannya tidak boleh melebihi lima kaki (lebih kurang tigameter) dari trotoar sehingga tidak mengganggu pejalan kaki yang lalu lalang dipinggir jalan raya. Jumlah mereka pun terbatas. Kondisi ini semakin berkembang dimana berdagang di kaki lima menjadi suatu alternatif atau jalan pintas mencari uang lebih cepat guna menghidupi keluarga. Mereka menjual makanan, buah-buahan, atau pakaian jadi. Lahan yang mereka manfaatkan tidak memperdulikan lagi kenyamanan pejalan kaki, mereka tidak tertib, sembarang serobot, dan mereka punya naluri di mana kira-kira tempat strategis yang ramai didatangi pembeli.²⁹

Keberadaan pekerja sektor informal dalam hal ini Pedagang Kaki Lima (PKL) di perkotaan sering menjadi bahan perdebatan, baik yang pro

²⁹ Marthias Dusky Pandue. 2010. *Jernih Melihat Cermat Mencatat. Antologi Karya. Jurnalistik Wartawan Senior Kompas*. PT Kompas Media Sarana. Jakarta. Hal 300-302.

maupun yang kontra. Kelompok yang pro berpendapat sektor informal sudah terbukti menjadi tumpuan kehidupan ekonomi jutaan rakyat kecil. Mereka perlu dilindungi, disediakan prasarana umum yang memadai, dan dibina secara intensif sedemikian rupa sehingga mereka dapat berusaha secara aman, tertib, bersih tanpa mengganggu keindahan Kota. Sektor informal ini bukan saja sumber mata pencaharian yang menyangkut hajat hidup orang banyak, tetapi juga menyediakan lapangan kerja bagi mereka yang kurang terdidik dan memiliki keterampilan rendah. Sektor informal berguna bagi sektor formal, karena mereka dapat menyediakan sarana produksi dengan harga murah, berupa tenaga kerja ataupun pasokan barang dan jasa. Sebaliknya kelompok yang kontra berpendapat sektor informal ini sebagai biang kemacetan lalu lintas, sumber kesemrawutan Kota, kumuh, berperan dalam meningkatkan pencemaran lingkungan Kota, dan seterusnya.³⁰ Permasalahan yang kemudian muncul adalah ketika Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) berhadapan dengan Pedagang Kaki Lima (PKL) dalam rangka menegakkan ketertiban Kota. Peran Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) dihadapkan kondisi yang kontra produktif Peraturan Pemerintah Nomor 6 Pasal 4 bahwa “Satpol PP mempunyai tugas menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat”. Sehubungan dengan hal tersebut, guna memberikan landasan hukum dalam pengaturan

³⁰ Sutrisno Iwanto. 2001. *Kiat Sukses Berwiraswasta: Strategi Baru Mengelola Usaha Kecil dan Menengah*. Jakarta. PT Grasindo Gramedia Widia Sarana. Hal 10-11. Tahun 2010.

dan pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) agar dapat memenuhi kepentingan Pemerintah Daerah dan pedagang serta melindungi masyarakat diperlukan peraturan tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) yang dituangkan dalam Peraturan Daerah.

Adapun fenomena yang berkembang adalah benturan *represif* yang justru terjadi. Penolakan terhadap keberadaan kaki lima dan umumnya sektor informal terjadi di semua kota di Indonesia.³¹

3. Pengertian Pedagang Kaki Lima (PKL)

Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan usaha di sektor informal dan sangat terkait dengan ekonomi informal. Usaha informal terdiri dari aktivitas ekonomi yang sah dengan kelembagaan dan organisasi yang lemah, sektor informal terdiri dari kegiatan komersil seperti warung sembako, penjual pakaian, penjual makanan jadi, warung kopi, dan lainnya yang memanfaatkan berjualan di sepanjang jalan umum seperti halnya di area Ruang Terbuka Hijau dengan tanpa persyaratan legal, seperti harus mempunyai ijin dan membayar pajak.

Istilah “kaki lima” sudah lama dikenal di tepi jalan. Istilah tersebut berasal dari zaman antara tahun 1811-1816, saat Napoleon menguasai benua Eropa dan daerah-daerah koloni Belanda di Asia berada di bawah kekuasaan administrasi Inggris. Sedangkan istilah pedagang kaki lima pertama kali dikenal pada zaman Hindia Belanda, tepatnya pada saat

³¹ Widdi Aswindi. 2002. *Perilaku Politik Pemanfaatan Ruang di Pusat Kota Pada Kasus Pedagang Kaki Lima di Pusat Kota Majalaya*. Jurnal Analisis Sosial. Vol.VII. No. 2. Hal. 109.

Gubernur Jenderal *Stanford Raffles* berkuasa. Ia mengeluarkan peraturan yang mengharuskan pedagang informal membuat jarak sejauh 5 kaki atau sekitar 1,2 meter dari bangunan formal di pusat Kota. Peraturan ini diberlakukan untuk melancarkan jalur pejalan kaki sambil tetap memberikan kesempatan kepada pedagang informal untuk berdagang.

Pemahaman Pedagang Kaki Lima (PKL) saat ini telah berkembang dan dilihat dari berbagai sudut pandang. Dalam pandangan pemerintah disebutkan bahwa Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara atau tidak menetap.³²

Pengertian pedagang kaki lima menurut *ensiklopedia* bebas berbahasa Indonesia adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang melakukan kegiatan komersial di atas daerah milik jalan atau trotoar dengan menggunakan gerobak yang seharusnya diperuntukkan untuk pejalan kaki.³³ Kelima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga kaki gerobak (yang sebenarnya adalah tiga roda atau dua roda dan satu kaki). Dari beberapa pandangan tersebut dapat diambil satu benang merah bahwa yang dimaksud dengan pedagang kaki lima adalah mereka yang berjualan di

³² Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Pasal 1 angka 1. Hal 2.

³³ Pengertian pedagang kaki lima menurut ensiklopedia bebas berbahasa Indonesia, <http://id.m.wikipedia.org>. Diakses tanggal 16 November 2016 pukul 16.15 WIB.

tempat-tempat umum yang sifatnya tidak permanen, bermodal kecil dan dilakukan secara pribadi atau berkelompok.

Untuk lebih jelasnya, kegiatan pedagang kaki lima dalam sektor ekonomi yang dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Kegiatan usaha tidak terorganisasi secara baik karena timbulnya unit usaha tidak mempergunakan fasilitas atau kelembagaan yang tersedia di sektor formal.
- b. Pada umumnya unit usaha tidak memiliki izin usaha.
- c. Pola kegiatannya tidak teratur, baik dalam arti lokasi maupun jam kerjanya.
- d. Pada umumnya kebijaksanaan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi lemah tidak menyentuh ke sektor tersebut.
- e. Unit usaha mudah masuk dari sub sektor ke sub sektor lain.
- f. Teknologi yang dipergunakan bersifat tradisional.
- g. Modal dan perputaran usaha relatif kecil, sehingga skala operasinya juga relatif kecil.
- h. Pendidikan yang diperlukan untuk menjalankan usaha tidak membutuhkan pendidikan khusus.
- i. Pada umumnya unit usaha termasuk “*one man enterprises*”, dan kebanyakan mengerjakan buruh berasal dari keluarga sendiri.
- j. Sumber dana modal usaha pada umumnya berasal dari tabungan sendiri atau lembaga tidak resmi.

k. Hasil produksi atau jasa terutama dikonsumsi untuk masyarakat golongan berpenghasilan rendah dan kadang-kadang juga menengah.

Oleh karena itu, pedagang kaki lima dapat dianggap sebagai kegiatan ekonomi masyarakat bawah. Secara *defacto* Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah sebagai pelaku ekonomi di pinggiran jalan. Pedagang Kaki Lima (PKL) dalam melakukan aktivitasnya di mana barang dagangannya diangkut dengan gerobak dorong, bersifat sementara, dengan alas tikar dan atau tanpa meja serta memakai atau tanpa tempat gantungan untuk memajang barang-barang jualannya, dan atau tanpa tenda, dan kebanyakan jarak tempat usaha antara mereka tidak dibatasi oleh batas-batas yang jelas. Para Pedagang Kaki Lima (PKL) ini tidak mempunyai kepastian hak atas tempat usahanya.

Perlu kita akui bahwa kegiatan sektor informal telah memainkan peranan yang penting dalam perekonomian di negara berkembang. Sektor informal bukanlah suatu fenomena yang *esklusif* dalam ekonomi transisi atau ekonomi berkembang (*developing economies*) seperti yang terjadi di wilayah Asia Tenggara. Pedagang Kaki Lima (PKL) sebagai suatu jenis kegiatan ekonomi pada sektor informal telah menunjukkan eksistensinya dalam wilayah perkotaan. Secara kasat mata perkembangan Pedagang Kaki Lima (PKL) tidak pernah terhenti karena timbul seiring dengan pertumbuhan penduduk. Hal ini membawa akibat positif dan negatif. Positifnya perdagangan terlihat dari fungsinya sebagai alternatif dalam mengurangi jumlah pengangguran serta dapat melayani kebutuhan masyarakat ekonomi masyarakat menengah kebawah. Negatifnya dapat

menimbulkan masalah dalam pengembangan tata ruang Kota seperti mengganggu ketertiban umum dan timbulnya kesan penyimpangan terhadap peraturan akibat sulitnya mengendalikan perkembangan sektor informal ini.³⁴

4. Menjamurnya Pedagang Kaki Lima (PKL)

Penyebab menjamurnya Pedagang Kaki Lima (PKL) terutama belakangan ini seiring dengan semakin sulitnya mencari pekerjaan di sektor formal, adapun ciri-ciri yang khas dari sektor informal, yaitu:

- a. Mudah dimasuki.
- b. Fleksibel (waktu dan tempat beroperasinya).
- c. Bergantung pada sumber daya lokal.
- d. Skala operasinya yang kecil.

Sehingga ada kemungkinan para pedagang makanan atau pedagang komoditi lainnya pada saat diperlukan, misalnya pada bulan puasa banting setir dan berdagang bahan-bahan untuk keperluan lebaran. Keberadaan pedagang sektor informal ini kadang-kadang terlupakan, sehingga pada setiap kebijaksanaan pemerintah yang berkaitan dengan ekonomi praktis, maka sektor informal sering terlupakan.

Sebetulnya pedagang sektor informal terutama pedagang kaki lima ini bisa dipakai sebagai penarik wisatawan dari manca negara, seperti misalnya Yogyakarta dengan jalan Malioboronya, Tokyo-Jepang dengan

³⁴ Tri Kurniadi, Hassel Nogi s. Tangkilisan, 2003. *Ketertiban Umum dan Pedagang Kaki Lima Di Dki Jakarta. Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta. Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia. Hal.5.

Naka Okachi-Machi dan Harajukunya, Bangkok dengan jalan Petchburi dan jalan Pratunamnya, Singapura dengan Bugis *street*, dan Arab *street* dengan *Change alley*-nya.³⁵

D. Tinjauan Umum tentang Pelanggaran Administratif

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pelanggaran mempunyai kata dasar “langgar” yang dapat berarti bertubrukan, bertumbukan, serang menyerang, bertentangan, tindakannya itu dengan ketentuan yang berlaku.³⁶

1. Jenis-Jenis Pelanggaran Administratif

- a. Pelanggaran yang tidak bersifat Substansial, adalah suatu pelanggaran yg dilakukan tanpa sengaja dan akan mendapat peringatan dari pemerintah atau kompensasi, sebelum pemerintah menerapkan *bestuursdwang*

Contohnya :

Seorang bapak mendirikan rumah (tempat tinggal), namun tanpa memiliki izin mendirikan bangunan (IMB), dalam hal ini pemerintah tidak dapat langsung menggunakan paksaan (*bestuursdwang*) tetapi bapak tersebut akan mendapat kompensasi atau peringatan dari pemerintah untuk mengurus IMB. dan jika bapak tersebut tidak mengurus izin tersebut, maka pemerintah dapat menerapkan *bestuursdwang* yaitu pembongkaran.

³⁵ MF Utomo Dalam Kerangka Teori: *Pengertian Pedagang Kaki Lima*. Diakses tanggal 16 November 2016 pukul 16.15 WIB. Hal 13.

³⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op. cit.* Hal. 809.

- b. Pelanggaran yang bersifat Substansial, adalah suatu pelanggaran yang dilakukan dengan sengaja, dan langsung akan mendapatkan *bestuursdwang* dari pemerintah.

Contohnya :

Seorang Pengusaha besar bermaksud untuk mendirikan suatu Industri di daerah pemukiman warga (tempat tinggal), yang berarti mendirikan bangunan yg tidak sesuai dengan tata ruang atau rencana peruntukan (*bestemming*) yang telah ditetapkan pemerintah. Maka pemerintah akan langsung menerapkan *bestuursdwang*.

- c. Penarikan kembali Keputusan yang Menguntungkan (*begunstigende beschikking*) adalah keputusan yang memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan kewenangan beban yang ada atau mungkin ada. Penarikan kembali keputusan yg menguntungkan, dilakukan dengan mengeluarkan suatu keputusan yang terdahulu. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan berarti meniadakan hak-hak yang berada dalam keputusan itu oleh organ pemerintahan. Sanksi ini termasuk sanksi berlaku ke belakang (*regressieve sancties*), yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum keputusan dibuat. Dengan kata lain, hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul setelah terbitnya keputusan tersebut menjadi hapus atau tidak ada sebagaimana sebelum terbitnya keputusan itu, dan sanksi ini dilakukan sebagai reaksi terhadap tindakan yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatig*

gadrag). Sanksi penarikan kembali keputusan yang menguntungkan diterapkan dalam hal terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang ditetapkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan, juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar. Pencabutan suatu keputusan yang menguntungkan itu merupakan sanksi yang situatif. Ia dikeluarkan bukan dengan maksud sebagai reaksi perbutan yg tercela dari segi moral, melainkan dimaksudkan untuk menghakiri keadaan-keadaan yang secara objektif tidak dapat dibenarkan lagi.

Contoh dari penarikan kembali keputusan yg menguntungkan :

Pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang ditetapkan pada penetapan tertulis yang telah di berikan, atau juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar.

2. Pengertian Sanksi Administrasi

Pada hakikatnya, hukum administrasi negara memungkinkan pelaku administrasi negara untuk menjalankan fungsinya dan melindungi warga terhadap sikap administrasi negara, serta melindungi administrasi negara itu sendiri. Peran pemerintah yang dilakukan oleh perlengkapan negara atau administrasi negara harus diberi landasan hukum yang mengatur dan melandasi administrasi negara dalam melaksanakan fungsinya. Hukum yang memberikan landasan tersebut dinamakan hukum administrasi negara.

Hukum administrasi pada dasarnya merupakan hukum yang mengatur atau hukum pengaturan (*regulatory rules*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur atau pengaturan (*regulatory powers*), maka hukum pidana administrasi sering disebut pula hukum pidana mengenai pengaturan atau hukum pidana dari aturan-aturan (*Ordnung straf recht* atau *Ordering straf recht*). Selain itu, karena istilah hukum administrasi juga ada yang menyebutnya sebagai hukum pidana pemerintahan, sehingga dikenal pula istilah *verwaltungstraf recht* (*verwaltung* berarti administrasi atau pemerintahan) dan *Bestuurs straf recht* (*bestuur* berarti pemerintahan).³⁷

3. Jenis-Jenis Sanksi Administrasi

Sanksi dalam Hukum Administrasi yaitu “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara”. Berdasarkan definisi ini tampak ada empat unsur sanksi dalam hukum administrasi Negara, yaitu alat kekuasaan (*machtmiddelen*), bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*), digunakan oleh pemerintah (*overheid*), sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*).³⁸

Jenis Sanksi Administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu:

³⁷ *Ibid*

³⁸ Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. PT. RajaGrafindo. Jakarta. Hal. 315.

- a. Sanksi *reparatoir*, artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang* atau *dwangsom*.
- b. Sanksi *punitif*, artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif;
- c. Sanksi *regresif*, adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.³⁹

Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi adalah *reparatoir* artinya memulihkan pada keadaan semula. Di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses pengadilan.⁴⁰

³⁹ *ibid*, h. 319.

⁴⁰ Philipus M. Hadjon dkk. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. ke-X, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. Hal. 247.

Bidang hukum administratif dikatakan sangat luas karena hukum administratif merupakan seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administrasi dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan, perintah, dan keputusan-keputusan untuk melaksanakan kekuasaan dan tugas-tugas pengaturan/mengatur dari lembaga yang bersangkutan.⁴¹

Hukum pidana administrasi dapat dikatakan sebagai “hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi”. Oleh karena itu, kejahatan/tindak pidana administrasi (“*administrative crime*”) dinyatakan sebagai “*An offence consisting of violation of an administrative rule or regulation and carrying with it a criminal sanction*”.⁴²

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa hukum pidana administrasi pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan atau melaksanakan hukum administrasi. Jadi, sanksi hukum pidana administrasi merupakan bentuk fungsionalisasi/ operasionalisasi/ instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi. Mengingat luasnya hukum administrasi seperti yang dikemukakan di atas, maka dapat diperkirakan demikian banyak pula hukum pidana digunakan di dalam berbagai aturan administrasi.⁴³

⁴¹ Barda Nawawi Arief. 2003. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. Hal. 13.

⁴² *Ibid*, Hal. 14.

⁴³ *Ibid*.